

# Una visión paradigmática de la teoría del desarrollo

Fecha de recepción: 19 de octubre de 2010  
Fecha de aprobación: 20 de noviembre de 2010

Rigoberto Pérez Ramírez\*

## RESUMEN

*El presente artículo tiene como propósito el estudio conceptual del término desarrollo que desde las diferentes visiones paradigmáticas se plantea una concepción estratégica que indica la necesidad de alternativas para el desenvolvimiento de las relaciones sociales y de las fuerzas productivas. De tal suerte, el enfoque moderno sobre el desarrollo se remonta a la crisis de 1929. Él mismo cobró especial impulso a partir de la situación generada por la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los estudios contemporáneos sobre el tema de desarrollo tienen su raíz en la disciplina económica.*

*En este sentido se hace un recorrido de las diferentes perspectivas sobre el desarrollo desde la vertiente clásica en sus tres corrientes (clásico, neoclásico y keynesiano) pasando por la visión estructuralista, el enfoque del otro desarrollo, el desarrollo sostenible entre el mercado y el Estado, desarrollo y gobernanza, desarrollo y políticas públicas, así como desarrollo y estado de derecho.*

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo, visión estructuralista, neoestructuralista, mercado, Estado, gobernanza, políticas públicas.

\* Maestro en Administración Pública por la UNAM. Profesor de tiempo completo y coordinador de la licenciatura en Relaciones Económicas Internacionales, en el Centro Universitario UAEM Valle de México.

**ABSTRACT**

*This article is about development from different paradigms. It is proposed a strategic perspective that indicates the need of alternatives for the development of the social relations and of the productive forces. The modern approach goes back to the crisis of 1929 that later had a special impulse from the Second World War. Most of the contemporary studies on development have their roots in Economics. Thus, this article presents a description of theories from the classic tradition that is divided in three branches (classic, neoclassic and Keynesian). Then, it is explained other perspectives such as the structural perspective; the Other development view; the sustainable development between the market and the State; development and governance; development and public policies; and finally development and the state of law.*

**KEY WORDS:** development, vision structuralist, new structuralist, market, State, governance, public policies.

**INTRODUCCIÓN**

La idea de desarrollo como concepción estratégica "...indica la necesidad de alternativas para el desenvolvimiento de las relaciones sociales y de las fuerzas productivas. De tal suerte, el enfoque moderno sobre el desarrollo se remonta a la crisis de 1929. El mismo cobró especial impulso a partir de la situación generada por la Segunda Guerra Mundial" (González, 2006: 14). La mayoría de los estudios contemporáneos

sobre el tema de desarrollo tienen su raíz en la disciplina económica.

En su vertiente económica la explicación de la teoría del desarrollo se identifica con el enfoque del pensamiento, que se clasifica en tres corrientes fundamentales: clásico, neoclásico y keynesiano. En su primera variante algunos de sus representantes más significativos son: Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, John Stuart Mill y Carlos Marx.

Básicamente los economistas de la primera mitad del siglo XIX estudiaron la acumulación, no para explicar el desarrollo, sino para justificar la creación de riqueza, la distribución del ingreso y en el caso de Marx, para explicar la ley que rige el movimiento del sistema capitalista y las desigualdades sociales que genera al interior de países.

En el caso de la escuela neoclásica, ésta enfoca su atención hacia las relaciones estáticas y microeconómicas. Toman como preocupación fundamental, la forma en que el mercado puede asignar en forma óptima los recursos en la sociedad. Su variante más actualizada se presenta en la política neoliberal.

Por su parte, la contribución de John Maynard Keynes significó el retorno a los problemas macroeconómicos como clave principal de la economía. Los supuestos de Keynes destacan que en épocas de depresión y alto empleo en los países industrializados, el problema era emplear los factores de producción. Planteó que la demanda agregada y sus componentes (consumo e inversión) tenían una importancia estratégica. Consideró que un incremento en el gasto,

que a su vez, aumentase la demanda agregada, conduciría eventualmente a un crecimiento de la actividad económica, y a un descenso del desempleo. El interés de este autor es la estabilización a corto plazo (González, 2006).

En este sentido, el presente texto estudia de manera sucinta las diferentes visiones paradigmáticas; la visión estructuralista del desarrollo; el enfoque del otro desarrollo; el desarrollo sostenible entre mercado y Estado; desarrollo y gobernanza; desarrollo y políticas públicas.

#### **LA VISIÓN ESTRUCTURALISTA DEL DESARROLLO**

En el ámbito Latinoamericano, el paradigma keynesiano estuvo vigente hasta principios de la década de los ochenta en las naciones en vías de desarrollo, como forma de modelo estructuralista que planteaba el desarrollo económico y la industrialización hacia dentro vía la sustitución de importaciones.

Esta interpretación inspirada en la representación institucional de la teoría del subdesarrollo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), alcanza su desarrollo en los análisis teóricos de Raúl Prebisch, al que se sumaron otros economistas latinoamericanos como Furtado, Pinto y Noyola. Guillén Romo, clasifica las contribuciones teóricas de la CEPAL, de las que destacan: la concepción del sistema centro-periferia (1940-1950), la interpretación del proceso de industrialización (1949-1955)

y de sus obstáculos (1960-1963); la teoría de la inflación (1953-1964), así como la teoría del deterioro de los términos de intercambio, en sus tres versiones (contable 1949-1950, ciclos 1949-1950, industrialización 1959).

La CEPAL estaba a favor de la intervención del Estado con el fin de alentar el proceso de industrialización y crecimiento económico hacia el interior y superar los obstáculos del modelo anterior “orientado hacia el exterior”. Planteaba que de continuar la región con el modelo primario exportador, las posibilidades de desarrollo económico, de crecimiento sostenido y de acceso a la tecnología y a los mercados internacionales, son muy limitadas; y que debido al deterioro de los términos de intercambio se abriría una brecha con respecto al mundo industrializado. La propuesta es clara, se requiere una política de actividades industriales que promueva la industria y abandone el modelo primario exportador. Sin embargo, la industria no puede aparecer de manera espontánea. El enfoque estructuralista plantea la necesidad de desarrollar una política deliberada de promoción y de fomento a la industria para romper los cuellos de botella en infraestructura, proteger a las industrias nacientes y establecer un marco institucional en educación y tecnología (Villarreal, 1984).

El modelo tuvo éxito hasta finales de los años sesenta, con el llamado desarrollo estabilizador en el cual, el Estado se caracterizaba por ser el principal impulsor del desarrollo latinoamericano. Sin embargo, este modelo entró en crisis frente al problema

de la deuda externa de 1982; iniciándose así la llamada década perdida en América Latina, durante la cual, se promovió el paradigma neoliberal y se profundizó en el decenio de los noventa a través del llamado Consenso de Washington, que impulsó en la región un nuevo modelo de desarrollo: economía de mercados libres, abiertos y privatizados.

El Consenso de Washington, está inspirado en el reporte *The Progress of Policy Reform in Latin America*, de los autores John Williamson, Director del Instituto Internacional de Economía, y Pedro Pablo Kuczynski, ex ministro de Economía de Perú.<sup>1</sup> Es un decálogo para la reforma institucional económica de las naciones en desarrollo, implementado en los noventa y en función de los siguientes parámetros: disciplina fiscal; cambio en las prioridades del gasto público; reformas tributarias orientadas a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados; liberalización del comercio internacional; apertura a la inversión extranjera directa; privatización; desregulación; garantía a los derechos de propiedad; liberalización financiera, especialmente los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de la estabilidad de precios y de tipos de cambio competitivos.

El estructuralismo revalorizó la idea cepalina del desarrollo a través de la teoría neoestructuralista –representada entre otros autores por Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos y Ricardo Ffrench-Davis-. Ella también se fundamentó en las variables sustitutivas del desarrollo económico, introdujo la importancia de los mercados

interno y externo como factores relevantes para avanzar en el crecimiento económico de la economía nacional.

Los nuevos estudios que propone la CEPAL para la región latinoamericana se basan en la idea de activar la economía nacional mejorando la competitividad y la productividad, tanto de las empresas del sector privado como del sector público<sup>2</sup> todo ello con el propósito de reducir las desigualdades; a mayor pobreza oponer más equidad y equilibrio en el manejo financiero (Inostroza, 1990).

Tiene como premisa la nueva estrategia neoestructuralista, la complementación entre el Estado y el mercado, en la que el primero debe reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares. Las funciones clásicas se refieren a provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad. Por su parte, las funciones básicas son aquellas que incluyen la provisión de infraestructura mínima en materia de transporte y comunicaciones, salud, educación y vivienda, entre otros. Por funciones auxiliares se entiende el apoyo a la competitividad estructural de la economía gracias a la promoción o simulación de mercados ausentes (como mercado de capital de largo plazo, mercado de seguros y otros mecanismos para el manejo de riesgos); el fortalecimiento de mercados incompletos, como pueden ser, mejorar la difusión y el acceso a la información y eliminar la fragmentación; el desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica, así como, la eliminación o la compensación

de las fallas de mercado provocadas por los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje industrial o del sector externo (Guillén, 1997).

Para los neoestructuralistas, las finanzas públicas son importantes, por ello proponen aumentar las fuentes de ingreso del Estado mediante una reforma del sistema impositivo. Respecto a los gastos, aconsejan establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, exceptuando a aquellos que tienen un efecto redistributivo (Sunkel, 1991). En todos los casos, esta perspectiva recomienda la privatización de las empresas productivas no estratégicas.

#### EL ENFOQUE DEL OTRO DESARROLLO

A mediados de la década de los setenta, apareció un documento titulado *"What Now: Another Development. The 1975 Day Hammarskjöld. Report on Development and International Cooperation"*, de la Séptima Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, que planteaba la idea del "otro desarrollo". Para González (2006), esta perspectiva de futuro sugería un desarrollo necesariamente orientado con énfasis en los factores internos, sobre bases propias, ecológicamente sano, y sustentado en transformaciones estructurales. Ya no se refería al dinamismo de los principales agregados económicos, sino a su estructura y proyección política y social.

De esta manera, se amplió la concepción del desarrollo resaltando los aspectos socia-

les, como señala Stiglitz (2006: 75) "...el éxito [*en el desarrollo*] significa un desarrollo sostenible, equitativo y democrático que se centre en aumentar el nivel de vida, no sólo el PIB medible".

Esta alternativa de pensamiento evidencia la búsqueda de un crecimiento resistente a la ideología neoliberal, que tiende a colocar la atención en el "desarrollo social", y que resalta los aspectos vinculados a la calidad de la vida y las necesidades humanas (González, 2006). Como bien señala Michel P. Todaro, el "desarrollo debe concebirse como un proceso multidimensional que implica cambios de las estructuras, las actitudes y las instituciones, al igual que la aceleración del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza" (en González, 2006: 166).

Para Todaro, el desarrollo debe tener metas colectivas e individuales, que se aleje de una condición de vida percibida generalmente como poca satisfactoria y se aproxime a una situación de vida considerada "mejor" en sentido material y espiritual (Todaro, 1987). También afirma, que los países "[...] debido a sus orientaciones ideológicas, a lo distinto de sus culturas y a lo complejo de sus problemas, por tanto, desarrollo económico no es lo mismo desde el punto de vista de la economía en las naciones desarrolladas que en las naciones centralistas llamadas socialistas y mucho menos en los países subdesarrollados o en vías de éste" (en Martínez, 2004: 9).

De tal suerte, los países tienen distintas maneras de interpretar los grandes temas de desarrollo de acuerdo a su idiosincrasia,

cultura y sus características particulares. Al mismo tiempo, argumenta que la concepción económica del desarrollo señala objetivos materiales mínimos, los cuales una vez logrados, se considera, que se ha alcanzado el desarrollo en niveles determinados del Producto Nacional Bruto (PNB), de alrededor de 5 al 7 por ciento, en ciertos indicadores sociales como: alfabetización, servicios de salud y vivienda. En la actualidad, se enfatiza la necesidad de atacar los crecientes niveles de pobreza, dado que fortalecería la idea de mejorar la distribución de la riqueza y elevaría el empleo (Martínez, 2004).

Por otra parte, algunos autores llevan sus propuestas de desarrollo al concepto de equidad, pues señalan "...es importante que los países se concentren en la equidad, en asegurarse que todos comparten los frutos del crecimiento. La equidad es una obligación moral; pero también es necesaria para que se produzca un crecimiento sostenido. El recurso más importante de un país es la gente y si una parte amplia de su población no vive de acuerdo con su potencial -como consecuencia de la falta de acceso a la educación o porque sufre defectos de por vida de la malnutrición infantil- el país no será capaz de vivir según sus capacidades" (Stiglitz, 2006: 76).

A esta preocupación de desarrollo económico-social se suma la preocupación por la salud y el medio ambiente, dejando claro que no se trata sólo de la renta, sino del nivel de vida en su conjunto. A tal inquietud, el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, agrega otro elemento al análisis del desarrollo: la ética. Considera que el distanciamiento entre ética y economía ha

originado una de las principales deficiencias de la teoría económica contemporánea, particularmente la vinculada de manera directa al desarrollo económico.

[...] dado que el comportamiento real de los seres humanos se ve afectado por consideraciones éticas, y que un aspecto fundamental de la ética es su actuación sobre la conducta humana, se debe permitir que las consideraciones de la economía de bienestar (desarrollo económico) tengan algún efecto en el comportamiento real y, por consiguiente, que sean relevantes para la economía aplicada moderna (Sen, 1989: 11-12).

Lo anterior permite observar que la llamada economía de bienestar ha sido deficitaria en la realidad, pues el desarrollo económico que se experimentó en ciertos países, a través de la generación de riqueza ha fallado en su proceso de distribución, ya que ésta se ha concentrado en pocas manos.

Así tenemos, que los distintos aspectos recogidos hasta aquí sobre desarrollo, han ido abriendo la idea de que es un proceso integral y que su concepción requiere de una inter-transdisciplinariedad con visión global.

#### **EL DESARROLLO SOSTENIBLE ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO**

A este enfoque interdisciplinario se agregó la visión de que el crecimiento es condición necesaria para el desarrollo, pero no suficiente. Así, el Informe Brundtland de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo

de 1987, denominado “Nuestro Futuro Común”,<sup>3</sup> centró su atención en los “estilos de desarrollo sostenible” y sus repercusiones para el funcionamiento de los sistemas ecológicos que se encuentran directamente relacionados con los problemas de la pobreza, de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda, de fuentes renovables de energía, y del proceso de innovación tecnológica.

Para Schmidheiny, “la piedra angular de desarrollo sostenible es un sistema de mercados abiertos y competitivos en el que los precios reflejan los costos del medio ambiente como los de los otros recursos. Esta afirmación es el sustento del enfoque económico del desarrollo sostenible” (Díaz, 2009: 150). Desde esta óptica, el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD, por sus siglas en inglés) apunta que “el desarrollo sostenible se alcanza a través de mercados abiertos, competitivos, correctamente encuadrados en el marco internacional que cumplen con las ventajas comparativas legítimas. Estos mercados, a decir del Consejo, fomentan la eficiencia y la innovación, condiciones ambas necesarias para el progreso humano sostenible” (Díaz, 2009: 150).

Sin embargo, el mercado como una categoría del pensamiento económico se abstrae de la comunidad y de la biosfera. Esto significa que el mercado no podrá afrontar efectivamente las exterioridades (externalidades) y los bienes públicos. Una externalidad se presenta cuando la producción o el consumo, por parte de una empresa o un consumidor, afecta directamente el bienestar

de otra empresa u otro consumidor, la cual es conocida como externalidad negativa.

Un ejemplo de externalidad negativa es el caso de una central eléctrica que funciona con base en energía fósil, produce contaminación y perjudica la salud pública, corroe el entorno edificado, mata los bosques y acidifica los cuerpos del agua superficiales cercanos. Los costos de estos daños no son de ninguna manera teóricos o abstractos, pero se dispersan dentro de la sociedad entera y son externos a las operaciones de la energía (Díaz, 2009).

El enfoque normativo del desarrollo sostenido tiene como premisa central el control de la contaminación, para lo cual, los gobiernos han empleado regulaciones de normas y controles para lograr los objetivos ecológicos. Las regulaciones son inflexibles y muchas veces no constituyen, desde el punto de vista de los costos, la manera más efectiva para lograr los cambios. Sin embargo, los gobiernos por tradición tienden a favorecer el enfoque normativo, ya que sienten que la regulación es más segura. Además en muchas naciones las regulaciones se dictan, pero no se cumplen (Díaz, 2009). Por otro lado, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al finalizar la década de los ochenta introdujo instrumentos económicos para controlar la contaminación de acuerdo a los mecanismos de mercado y, de este modo, facilitar la desregulación y la reducción del compromiso del gobierno.

Los instrumentos económicos se pueden clasificar en siete categorías generales: a) derechos de propiedad; b) creación de

mercado; c) instrumentos fiscales; d) cargo de sistema; e) instrumentos financieros; f) instrumentos de responsabilidad, y g) desempeño de bonos y depósitos del fondo del sistema. Cabe mencionar que los instrumentos económicos son simplemente “instrumentos”, en el sentido de que son tan solo una herramienta para cumplir una meta ambiental, pero no determinan el nivel de esa meta (Díaz, 2009).

El Informe Brundtland propone la búsqueda de un “desarrollo sostenible” que implica responsabilidad intergeneracional al plantear a éste como “un nuevo sendero de progreso que permite satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades” (González, 2006: 92). A pesar de los esfuerzos del informe por superar las dicotomías “entre desarrollo y medio ambiente, o economía y ecología, protección ambiental y técnica; economía de subsistencia e integración en el mercado mundial, recurre a fórmulas consideradas por algunos analistas como insuficientes, pues no indica los costos que supone alcanzar el desarrollo sostenible, ni explica como distribuirlos y con qué estrategias responder a los diversos grupos de interés involucrados en el asunto, particularmente a los estratos sociales sumidos en la pobreza” (González, 2006: 92).

Por otra parte, la concepción de desarrollo sostenible aparece en medio de un gran debate entre el mercado y el Estado, donde se tiende a privatizar la naturaleza bajo el supuesto de que la crisis ecológica radica

en la ambigüedad de los derechos de propiedad sobre los recursos ambientales, y a estimular conforme a ello, y por parte de las instituciones internacionales, la anulación del Estado como referente teórico-práctico para la propuesta de acciones frente a esa crisis. Se sustituye al Estado por la fuerza del mercado, además por la subordinación a organismos supranacionales liderados por los principales países desarrollados.

En este contexto, la idea de desarrollo según la cual las instituciones del mercado permiten una más eficiente asignación de recursos, fortalecer las instituciones del sector privado; a más del enfoque del Estado desarrollista que ve en las fallas del mercado la consecuencia para la intervención pública que corregirá dichas fallas, son ambas inadecuadas. Ante esta falsa dicotomía entre el mercado y el Estado, que privilegia a uno en detrimento del otro, abre las puertas un tercer paradigma, cuya importancia radica en el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado para crear mercados. Las instituciones del Estado son aquellas que regulan, estabilizan y legitiman la actividad del mercado, luego el mercado sólo podrá ser sustentable en la medida en que es asimilado por las instituciones políticas y sociales. Como bien sugiere Ayala Espino “en un ambiente menos ‘estatista’ y ‘antimercado’ es posible imaginar una redefinición de una nueva economía mixta que reconozca que ni el Estado, ni el mercado por sí solos son capaces de garantizar el desarrollo sostenible, como lo muestra la experiencia histórica” (2002: 67).



Si el papel del Estado es fortalecer los mercados, entonces los mercados más fuertes demandarán un gobierno también más fuerte, como escribió M. Olson: “*market augmenting government*”, y también Aoki Masahiko: “fortalecer al mercado y aumentar las capacidades del Estado” (Masahiko, Hyung-ki, Masahiro, 2000). En este sentido, el paradigma del mercado impulsado por las instituciones multilaterales ha devenido en un nuevo consenso, como afirmó el Banco Mundial en 1997:

... las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos... desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX hasta el crecimiento ‘milagroso’ alcanzado en la posguerra por Asia Oriental... lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestra que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y de los individuos... Sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social.

Por su parte, en 2002, la CEPAL sostuvo que:

No hay modelos universalmente válidos para cualquiera de estas actividades [política macroeconómica, estrategias para el desarrollo de una competitividad sistémica, conciencia sobre las prioridades ambientales, política intensamente activas en materia social]. Uno de los más serios errores hechos en el último cuarto del siglo XX fue el de promover ‘una

sola solución’, en cada una de las actividades, que se apoyaba en el principio de la liberalización plena del mercado. La tendencia a equiparar una integración exitosa al mundo globalizado con la liberación económica, no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado sino, más bien, en varios caminos para armar, articular un ‘círculo virtuoso’ entre el Estado y el mercado (Tello, 2007: 18-19).

En 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso la necesidad de:

...un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad.

En este contexto, el gobierno es el que tiene mayor capacidad para regular la actividad de la producción y consumo que agreden el ambiente y que constituyen “fallas de mercado”. De tal suerte, el gobierno interviene para corregir el mercado mediante impuestos, subsidios, regulaciones de emisiones, etcétera.

## DESARROLLO Y GOBERNANZA

En las últimas décadas, el pensamiento institucionalista ha introducido para el análisis que afecta los procesos de desarrollo económico, el concepto de gobernanza (governance).<sup>4</sup> Aunque en la literatura ésta aparece con significados diversos, la premisa central de la teoría es que el acto de gobernar consiste fundamentalmente en timonear la economía y la sociedad civil. Como se ha mencionado, las instituciones, en un sentido amplio, son las reglas, normas, costumbres de operación del sistema, y al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintos componentes del sistema.<sup>5</sup> Evidentemente un gobierno que se desenvuelve dentro de un marco de reglas claras, que cobran vida a través de las instituciones, contribuye notablemente a generar un ambiente de mayor certidumbre en las sociedades.

El giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad para convertirse en parte de un Estado facilitador. Ahora los gobiernos recurren a subcontrataciones, sociedades, coproducción, cofinanciamiento, y otros acuerdos más creativos que buscan encontrar la mejor forma de poner en marcha las políticas públicas.

Para Guy Peters el adjetivo “mejor” tiene dimensiones tanto empíricas como normativas, a saber:

En lo empírico, la tesis de la gobernanza sostiene que los gobiernos pueden proveer los servicios de manera más eficiente y efectiva si la estructura de suministro incluye actores del sector privado. Esto significaría, como mínimo, que el sector público tiene la capacidad para influir en los actores del sector privado que utilizan voluntarios y otro tipo de personal de suministro de bajo costo. En cuanto a lo normativo, las organizaciones del sector privado que pudieran participar en la provisión de los servicios poseen un alto de legitimidad frente a los receptores de los servicios y, en ocasiones están estrechamente ligadas a esos clientes (2004: 84).

Ahora bien, para algunos autores la gobernanza se acerca más a la connotación de gobernación (acción y efecto de gobernar) que ha sido definida por los economistas neoinstitucionalistas como el conjunto de procesos de coordinación que permiten a los actores y organizaciones establecer acuerdos y relaciones contractuales (Vázquez, 2005). En estos acuerdos y relaciones contractuales los costos de transacción son una pieza clave para el análisis del desempeño institucional, la oportunidad y la racionalidad, sobre las que se asienta la gobernación.

Para los juristas y politicólogos, la gobernación se entiende como:

El sistema institucional que surge como consecuencia de las interacciones y acciones de las organizaciones que intervienen en los procesos económicos sociales y políticos de acuerdo con sus objetivos e intereses. Esta interpretación de la gobernación se refiere a

la capacidad que tienen los actores públicos y privados de definir y ejecutar políticas de acción pública a través de las negociaciones y de los acuerdos que establecen entre ellos. Introduce, además, la noción de red en el concepto de gobernación al incorporar las categorías de sistema e interacción, y asume el carácter cambiante de las normas y de las reglas y, por ello, del sistema institucional, como consecuencia de las crecientes demandas de los organismos públicos y privados (Vázquez, 2005: 130).

Vázquez Barquero considera que cuando la gobernación se enfoca desde la perspectiva del desarrollo, es necesario tener en cuenta las siguientes dimensiones:

1. “La gobernación del desarrollo se refiere a acciones de actores que actúan estratégicamente. Se instrumenta a través de la acción de las empresas y de las organizaciones privadas y públicas, como las empresas manufactureras, las instituciones financieras, las cámaras de comercio, las asociaciones de empresarios o los sindicatos. Además a medida que el tejido institucional se hace más complejo, es más relevante el papel de las organizaciones intermedias como las agencias de desarrollo, los centros de empresas o innovación o las agencias de formación.

2. “La gobernación se refiere a transacciones comerciales y no comerciales entre los actores y organizaciones, ya que los intercambios entre las empresas y las organizaciones no son transacciones económicas abstractas, sino que se realizan en un contexto social y político concreto que incide en las relaciones

entre los actores y organizaciones. Introduce, además, las interacciones de todo orden que se producen como consecuencia de la configuración de redes de actores.

3. “La gobernación es el resultado de un proceso histórico. Las relaciones entre las empresas y las organizaciones cambian a medida que la dinámica económica, social y política presenta nuevas necesidades que dan lugar a nuevas instituciones. La dinámica productiva y las innovaciones dependen del sendero de crecimiento y, lo mismo que la dinámica social y política, tienen un componente histórico que las condicionan.

4. “La gobernación se refiere al proceso de desarrollo de un territorio concreto. Las relaciones económicas, sociales y políticas se dan en un entorno institucional localizado, por lo que los actores y organizaciones desempeñan un papel concreto en los procesos de desarrollo, con relaciones de poder y competencias diferenciadas que evolucionan y se transforman históricamente” (Vázquez, 2005: 131).

En este sentido, la gobernación consistiría en un proceso institucional de cooperación y coordinación que integre las estrategias de los actores públicos y privados, sus decisiones de invertir y los intercambios que se establecen entre ellos.

## DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas juegan un papel importante para lograr el desarrollo. La calidad y consistencia son factores sociales

para favorecer un clima de cooperación y coordinación entre agentes y mercado, en la economía de un país. Estos agentes económicos y sociales influyen no sólo la formulación de políticas sino también la creación de instituciones.

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, aunque se influyen de manera recíproca. Así, la política (*politics*) corresponde al poder en general, mientras las políticas públicas (*public policies*) se vinculan a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y la oposición. Donde la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas o bien de influir en ellas. A su vez, el quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (Lahera, 2004). El buen gobierno, se centra en los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas hacedoras y reguladoras de instituciones y mecanismos que permitan a los actores acordar, negociar y asumir funciones de vigilancia en la esfera pública.

En este sentido, los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo las políticas públicas a través de mecanismos de coordinación de las decisiones entre los distintos niveles de gobierno, entre el gobierno y los agentes económicos, para propiciar un intercambio económico y político a los menores costos posibles, tratando de simplificar los problemas. Para facilitar la cooperación y el intercambio entre individuos o agentes en cualquier

economía, la intervención del Estado es clave (Ayala, 2002). De ahí, que las políticas públicas incluyen tanto temas de gobierno como del Estado, estos últimos consideran las políticas de Estado como aquellas que involucran al conjunto de poderes del Estado en su diseño o ejecución.<sup>6</sup>

Sin embargo, las políticas públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos *per se*, es decir, de las acciones que emanan de su criterio de racionalidad que se deriva de ser depositario de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las que derivan de una racionalidad social, entendida como aquella que surge de la elección de los medios para satisfacer metas dentro del contexto de las necesidades de la sociedad.

En este contexto, a pesar de las diferentes maneras en que han sido definidas las políticas públicas por casi todos aquellos que han escrito extensamente sobre ellas, el único denominador común en esas conceptualizaciones es, tal vez, la idea de que las políticas públicas se definen por las actividades o inactividades regulares y tipificadas de los funcionarios del Estado. Así, “toda actuación pública es un fenómeno complejo compuesto de las actividades de numerosos funcionarios públicos electos, nombrados o contratados. Cada uno de ellos, desde el jefe de Estado hasta el basurero local, puede desempeñar un papel en la definición de las políticas públicas con respecto a una cuestión determinada” (Manheim, 1988: 428).

En palabras de Hugh Hecho, la actuación pública es “una categoría analítica cuyo

contenido identifica el analista y no el órgano o los elementos de legislación o administración. No hay en el mundo ningún dato inequívoco que constituya la actuación. Esta puede considerarse provechosamente como un *plan de acción* o inacción más que como un conjunto de decisiones o actividades *específicas*, y ese plan de acción ha de percibir e identificarlo el propio analista”(en Manheim, 1988: 428-429).

De tal manera, el proceso de actuación pública es el conjunto complejo de acontecimientos que determinan las medidas que adoptarán los gobiernos y los efectos que éstas producirán en las condiciones sociales. El diagrama 1 (véase anexo) presenta dicho proceso de modo simplificado, donde se aprecian sus principales etapas. El círculo trazado da a entender que el quehacer público no tiene comienzo ni fin precisos. El hecho que el gobierno haya adoptado e implantado una política no significa que el proceso haya finalizado. En realidad, la propia norma de los poderes públicos puede crear demandas de otras actuaciones. Como el proceso es continuo, el analista puede intervenir en él en cualquier punto para los fines de estudio. En ocasiones se puede detectar una actuación a través de todo el proceso, pero, en general, en los análisis sólo se explora una o algunas de sus etapas.

Por otra parte, las políticas buscan fijar un marco institucional de restricciones para atenuar el oportunismo económico de los agentes. Las instituciones son mecanismos de coordinación mediante los cuales es posible alcanzar resultados económicos

superiores a aquellos que se derivarían del esfuerzo individual y egoísta, carente de las ventajas de la cooperación y la división social del trabajo. Por ejemplo, las elecciones macroeconómicas son el fruto de millares de decisiones y acciones microeconómicas, cuyos resultados no necesariamente coinciden con las elecciones individuales (Manheim, 1988).

Desde el punto de vista analítico se distinguen cuatro etapas de las políticas públicas. En cada una existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación. El proceso de formulación de políticas es complejo, ya que involucra a muchos actores a través de varias fases, como se muestra en el diagrama 1, para llegar a los factores políticos e instituciones que las determinan.

El proceso de formulación de políticas engloba todo el proceso de discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas. En los sistemas democráticos, estos procesos se desarrollan sobre escenarios en el que participan distintos actores políticos (o jugadores, en el lenguaje de teoría de juegos). Entre los jugadores se encuentran los actores estatales oficiales y políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Tales actores interactúan en diversos escenarios que pueden ser formales (como la asamblea legislativa o el gabinete), o informales (la calle), y pueden ser más o menos transparentes.

Diagrama 2  
INSTITUCIONES POLÍTICAS, PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS  
Y RESULTADOS DE POLÍTICAS



Fuente: Spiller y Tomáis en BID, 2006.

Involucrar a muchos actores en varias fases del proceso de formulación de políticas, lo convierte en una tarea compleja que devienen en requerimientos de acciones específicas de parte de los agentes económicos y sociales, y por tanto, se necesitan diversas formas de cooperación y confianza en la durabilidad de la política, a más de otras características semejantes.

Para los estudiosos de las políticas públicas, no existe una lista de políticas universales “correctas”. Lo que puede funcionar en algún momento de la historia en un determinado país puede no hacerlo en otro lugar o en el mismo lugar en otro momento. En algunos casos, algunas características particulares de las políticas o los detalles de su implementación pueden importar tanto como la orientación general de esa política.

Por ejemplo, una característica importante de las políticas, que ha sido reconocida ampliamente en estudios recientes de macroeconomía, política comercial, regulación y otras áreas de la economía es su credibilidad (BID, 2006).

Los efectos de las políticas sobre los resultados económicos y sociales dependen de las acciones y reacciones de los agentes económicos y sociales, quienes antes de decidir toman en cuenta sus expectativas sobre el futuro de las políticas en cuestión. Como lo explica Dani Rodrik en referencia a la reforma de comercio, “no es la liberalización del comercio *per se* sino la liberalización *creíble* del comercio lo que puede ser más importante que la *estructura* misma de esos mismos incentivos. En otras palabras, un conjunto de incentivos que generan ciertas

distorsiones, pero son *estables* pueden dañar menos el rendimiento económico que una serie de incentivos adecuados pero inciertos e inestables, generados por un proceso de reforma comercial que carece de credibilidad” (en BID, 2006:17).

De ahí que se considere que los resultados de las políticas se intentan explicar en función de ciertas características o aspectos clave de las políticas públicas. Para ello, la metodología de las políticas considera entre otras, las siguientes características (BID, 2006):

- Estabilidad: cuán estables son en el tiempo.
- Adaptabilidad: cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias.
- Coherencia y coordinación: en qué medida son compatibles con políticas afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación.
- Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación.
- Orientación hacia el interés público: en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público.
- Eficiencia: en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales.

Por otra parte, se ha mencionado que para facilitar la cooperación y el intercambio entre individuos o agentes en cualquier economía, la intervención del Estado es clave. Así, la política de Estado se ha definido como un acuerdo básico para fijar unas “reglas del

juego” aceptadas y cumplidas por todos, que guían las relaciones económicas y políticas entre los agentes económicos (Ayala, 2002). En consecuencia, una política de Estado debe preocuparse por la calidad de intervención del gobierno, calidad que depende esencialmente de su diseño institucional específico.

Cabe señalar que el Estado no diseña y aplica sus políticas en un vacío social, sino en un marco de restricciones económicas, políticas e institucionales muy complejo, contradictorio, lleno de disyuntivas y dominado al menos por los siguientes elementos: “i) incertidumbre sobre las elecciones de los agentes y el posible comportamiento de los mercados; ii) la incertidumbre proveniente del exterior, pues las instituciones existentes no proporcionan la información adecuada para atenuar los problemas en muchos mercados, especialmente, los financieros; iii) la incertidumbre en la práctica democrática, pues el intercambio económico y político es un proceso costoso dada la inevitable existencia en un régimen democrático de distintas visiones (económicas, políticas e ideológicas) de los agentes económicos” (Ayala, 2002: 98-99).

En suma, en los países en desarrollo continuarán creciendo todavía más rápido, exacerbando los problemas de expansión de pobreza y la escasez de alimentos, el desempleo, los problemas ambientales, la escasez de agua potable, etcétera. Todo ello, requiere de políticas públicas que permitan enfrentar los problemas nacionales y los nuevos desafíos de una economía más global.



## CONSIDERACIONES FINALES

La idea de desarrollo se percibe en la concurrencia de una diversidad de elementos económicos, políticos, ideológicos y de orden pragmático. Lo que significa que no existe una teoría específica sobre el desarrollo, haciendo difícil el estudio de la especificidad del término conceptual dada la pluralidad de métodos, objetos de estudios y esquemas teóricos. Desde el postulado *kuhniano*, esto podría interpretarse como un fallo para encontrar un paradigma que orientara tal tarea en una dirección determinada.

Aunque no contamos con un paradigma único, y carecemos de una idea orientadora, sí poseemos, en cambio, varias ideas paradigmáticas que compiten entre sí para ganarse los adeptos y para ofrecer la mejor explicación posible de aquello que consideren aspectos relevantes del papel del Estado en el desarrollo económico.

Así tenemos que los distintos aspectos recogidos hasta aquí, sobre desarrollo, han ido abriendo la idea de que es un proceso integral y que su concepción requiere de una inter-transdisciplinariedad con visión global.

## NOTAS AL PIE

<sup>1</sup> Estos autores sintetizan las ideas de funcionarios del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, miembros del gobierno y del Congreso de Estados Unidos, el comité de la Reserva Federal, *think tanks* de política

económica e intelectuales y tecnócratas de diversas partes del mundo.

<sup>2</sup> Para los objetivos de este trabajo, hemos convenido en definir el término sector público como el ente encargado de realizar todas las actividades políticas y administrativas –programables y medibles en su connotación macroeconómica, administrativa, contable y social– para los fines y tareas del Estado, actividades que en términos globales, realiza la administración pública en virtud de que es un instrumento organizador del Estado, por lo que el concepto se usa indistintamente al de administración pública. Carlos Juan Bodino, fundador de la moderna escuela de la administración, define a la administración pública “como una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”. Así concibe a la administración pública como dirección del Estado, no como una institución o mecanismo estatal sino como tecnología del Estado que actúa sobre la sociedad, como el órgano a través del cual actúa el cuerpo político (Guerrero, 1985: 92). Para Luis Inostroza Fernández, el sector público “abarca una serie de acciones que se realizan en el plano del gobierno y administración de un país determinado, así como en la actividad productiva de las empresas públicas, en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional... El ámbito institucional del SP [sector público] está determinado por la administración pública, que la integran el gobierno central, el sector paraestatal (empresas públicas) y bancos o entidades financieras del estado” (1990: 157).



<sup>3</sup> En 1983 la ONU estableció la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta Comisión quedó a cargo de la señora Gro Harlem Brundtland, quien para ese momento fundía como Primera Ministra Ambiental de Suecia. El grupo de trabajo, conocido como Comisión Brundtland, inició diversos estudios, debates y audiencias públicas en los cinco continentes durante casi años. Las tareas culminaron en abril de 1987 con la publicación del documento llamado *Nuestro Futuro Común* o mejor conocido como *Informe Brundtland*.

<sup>4</sup> El Diccionario de la Real Academia define gobernanza como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía; gobernanación (acción y efecto de gobernar, ejercicio de gobierno) y gobernabilidad (cualidad de gobernable). Véase Real Academia Española (2011), *Diccionario de la Lengua Española* (22da. ed). España, Ed. Espasa.

<sup>5</sup> Entenderemos por intercambio toda relación o Interacción entre individuos o entre individuos y entidades como empresas, compañías u Oficinas gubernamentales. Y son las instituciones las encargadas de supervisar estas Interrelaciones (Rivas, 2003).

<sup>6</sup> Para John Bailey, experto en estudios mexicanos de la Universidad de Georgetown, la terminología que se usa en México es muy “rara”, pues en Estados Unidos la política

de Estado es un término inexistente; allá, a ese tipo de políticas, simplemente se les denomina políticas públicas (*public policies*). En contraste, en México los políticos, funcionarios y académicos han comenzado a usar el concepto de políticas de Estado de una manera bastante laxa y ambigua para referirse a muchas cosas a la vez y no sólo a las políticas públicas. Amezcua, Armando (1997), “¿Políticas públicas o de Estado?”, entrevista a John Bailey, en Reforma, suplemento Enfoque, México, 7 de diciembre de 1997, citado (Ayala, 2002: 91).

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Amezcua, Armando (1997), “¿Políticas públicas o de Estado?”, entrevista a John Bailey, en Reforma, suplemento Enfoque, México, 7 de diciembre de 1997.

Ayala Espino, José (2002), *Fundamentos institucionales del mercado*, México, Facultad de Economía/ Universidad Nacional Autónoma de México.

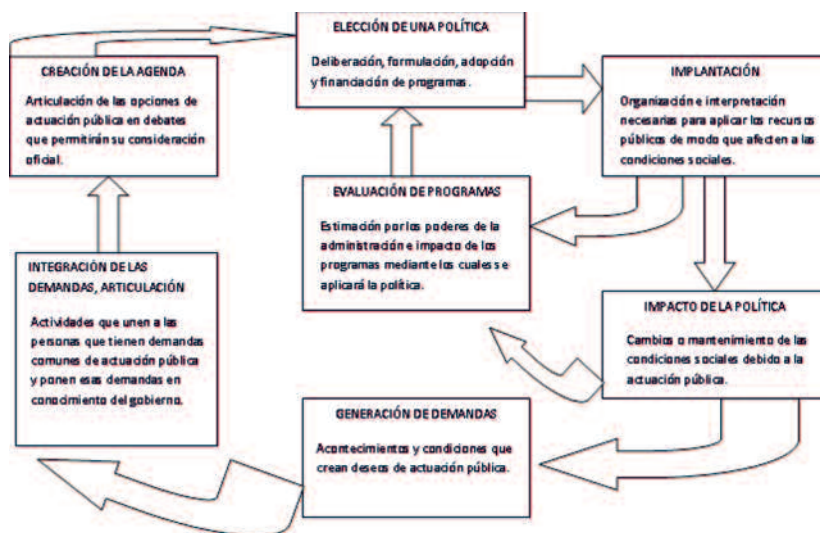
BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), *Las políticas de las políticas públicas. Progreso económico y social de América Latina. Informe 2006*, México, BID, David Rockefeller Center For Latin American Studies, Harvard University, Ed. Planeta.

Díaz Coutiño, Reynol y Escárcega Castellanos, Susana (2009), *Desarrollo sustentable. Oportunidad para la vida*, México, McGraw-Hill.

- González Arencibia, Mario (2006), *Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible*, La Habana, Eumed.net de la Universidad de Málaga, España, en <http://www.eumed.net/libros/2006/mga-des//>, consultado el 3 de agosto de 2006.
- Guerrero, Omar (1985), *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla.
- Guillén Romo, Héctor (1997), *La contrarrevolución neoliberal en México*, México, Ediciones Era.
- Inostroza Fernández, Luis (1990), "El sector público en América Latina", en Ortiz, Edgar (comp.), *Administración Pública. Economía y Finanzas. Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe. 1988-1989*, tomo I, México, Departamento de Administración Pública/ Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Kuhn S., Thomas (1982), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lahera P., Eugenio (2004), "Economía política de las políticas públicas", en *Economía*, núm. 2, mayo-agosto, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Manheim, J.B. y Rich, R.C (1988), *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*, Madrid, Alianza editorial.
- Martínez Castillo, Carlos Alberto (2004), *El impacto de la globalización en la regulación financiera en México. Una propuesta para fortalecer el derecho de la intermediación financiera como medida para lograr el desarrollo*, México, Porrúa.
- Masahiko Aoki, Hyung-ki Kim y Masahiro Okuno-Fujiwara (comp.) (2000), "El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado", en *Lecturas del trimestre económico*, núm. 91, México, Fondo de Cultura Económica.
- Oztrak, Oscar (1994), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. Guy (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en Pardo, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), "La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos", Buenos Aires, Argentina, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., en <http://democracia.und.org/Informe/default.asp?>, consultado el 3 de agosto de 2006.
- Rivas Leone, José Antonio (2003), "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", en *Reflexión Política*, año 5, núm. 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga,

- Colombia, en [http:// editorial. unab, educ.co/ revistas/reflexion/pan\\_49\\_3c.pdf](http://editorial.unab.edu.co/revistas/reflexion/pan_49_3c.pdf), consultado el 3 de agosto de 2006.
- Sen, Amartya (1989), *Sobre ética y economía*, Madrid, Alianza editorial.
- Sunkel, Osvaldo (comp.) (1991), *El desarrollo dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph (2006), *Cómo hacer que funcione la globalización*, México, Taurus.
- Tello, Carlos (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, México.
- Todaro, Michael P. (1987), *Economía para un mundo en desarrollo: Introducción a los principios y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez Barquero, Antonio (2005), *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch.
- Villarreal, René (1984), *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Océano.
- World Bank (1997), "World Development Report. The State in a changing world", p. III, Washington D.C., Oxford University Press, en <http://www-wds.worldbank.org/external/default/>, consultado el 16 de julio de 2009.

Diagrama 2  
DIAGRAMA SIMPLIFICADO DEL PROCESO DE ACTUACIÓN PÚBLICA



FUENTE: Manheim, J. B. y Rich, R. C. (1988). *Análisis Político Emprico*, Madrid, Alianza Editorial, p. 429.